

K otázce diskriminace ve věcech vyplývajících z důchodového a sociálního zabezpečení

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl dne 1. prosince 2009 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný a Michaela Židlická o návrhu Nejvyššího správního soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení části ustanovení bodu 2 čl. XXIX části dvacáté deváté zákona č. 237/2004 Sb., kterým se v souvislosti s přijetím zákona o dani z přidané hodnoty mění některé zákony a přijímají některá další opatření a mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb., a zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „z českého důchodového pojištění“, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

1. Navrhovatel se v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhal, aby Ústavní soud pro nesoulad s čl. 1 a 30 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) zrušil část ustanovení bodu 2 čl. XXIX části dvacáté deváté zákona č. 237/2004 Sb., kterým se v souvislosti s přijetím zákona o dani z přidané hodnoty mění některé zákony a přijímají některá další opatření a mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb., a zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „z českého důchodového pojištění“. Navrhovatel tak učinil v souvislosti s řízením o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. února 2005 č. j. 2 Cad 144/2004-18, jímž byla zamítnuta žaloba PhDr. V. K. (poznámka: která je od 20. 4. 2004 občankou České republiky) proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o poskytnutí jednorázového příspěvku 1 000 Kč důchodci podle čl. XXIX zákona č. 237/2004 Sb.

2. Podstata věci spočívá v tom, že v rámci zákona č. 237/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o dani z přidané hodnoty a přijímají některá další opatření a mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb., a zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, byla v části dvacáté deváté čl. XXIX přijata úprava nazvaná „jednorázový příspěvek důchodci“, jejímž účelem bylo poskytnout ze strany státu poživatelům důchodů jednorázovou výpomoc v souvislosti se změnami ve výši daně z přidané hodnoty. Podle přijaté právní úpravy nárok na příspěvek důchodci (ve výši 1 000 Kč) má fyzická osoba, která má nárok na výplatu důchodu (části důchodu) z českého důchodového pojištění alespoň za část června 2004. V případě, v souvislosti s jehož řešením podal Nejvyšší správní soud výše uvedený návrh Ústavnímu soudu, uplatňovala nárok na jednorázový příspěvek osoba, která nepobírala důchod z českého důchodového pojištění, ale ze slovenského důchodového pojištění.

3. Navrhovatel – Nejvyšší správní soud – uvedl, že v předmětném řízení rozhoduje o nároku na jednorázový příspěvek důchodci, tedy o právu na hmotné zabezpečení ve stáří, jež spadá do širšího rámce práva na hmotné zabezpečení podle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. I když si navrhovatel uvědomuje, že svým charakterem jde o sociální právo, kde chápání principu rovnosti má poněkud širší meze než u základních práv a svobod, přesto se domnívá, že napadená část daného ustanovení testem ústavnosti neprochází.

4. Navrhovatel totiž dospěl k názoru, že pokud byly důvodem poskytnutí jednorázového příspěvku důchodci změny ve výši daně z přidané hodnoty, pak adresátem této jednorázové výpomoci je osoba žijící na území státu, který změny ve výši daně z přidané hodnoty zákonem přijal; nárok na příspěvek proto musí mít především důchodci žijící na území České republiky bez ohledu na to, zda mají nárok na výplatu důchodu (části důchodu) z českého důchodového pojištění, či z cizího, např. slovenského důchodového pojištění. Jinak se – podle názoru

navrhovatele – dostává právní úprava do rozporu s Nařízením č. 1408/1971 EHS, které má zabránit tomu, aby občan trvale bydlící v členském státu EU byl vyňat z výhod náležejících ostatním jeho obyvatelům pouze proto, že je poživitelem důchodu vypláceného druhým členským státem. Dále vyslovil názor, že v projednávané věci došlo rovněž k porušení článku 17 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb.) a článku 11 Správního ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 117/2002 Sb. m. s.), neboť státní sociální dávkou ve smyslu článku 17 Smlouvy je z hlediska svého účelu i předmětná kompenzace z roku 2004. Skutečnost, že skupině důchodců, kteří trvale žijí na území České republiky, ale nemají nárok na výplatu důchodu z českého důchodového pojištění, zákon nárok na jednorázový příspěvek upírá, považuje navrhovatel za nerovnost, která objektivní a rozumné důvody postrádá.

5. Navrhovatel uzavřel, že v daném případě bude následně třeba pozitivního zásahu zákonodárce k odstranění neodůvodněné nerovnosti mezi důchodci žijícími na území České republiky; nejprve je však nutno odstranit ze zákona napadené ustanovení diskriminační povahy. Proto navrhl, aby Ústavní soud citované ustanovení v napadené části zrušil.

II.

6. Ústavní soud si k podanému návrhu vyžádal vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky.

A.

7. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření uvádí, že zákon č. 237/2004 Sb. byl přijat v souvislosti s přijetím nového zákona o dani z přidané hodnoty. Jako důsledek změn ve výši daně z přidané hodnoty byla na návrh rozpočtového výboru přijata opatření, jejichž účelem bylo nízkopříjmovým skupinám obyvatel, tj. rodinám s dětmi, které pobírají dětské přídatky, a důchodcům, jednorázově kompenzovat změny ve výši DPH. Sociální kompenzace, v zákoně nazvaná „jednorázový příspěvek důchodci“, se hradila ze státního rozpočtu. Zákonodárce stanovil, že do okruhu příjemců tohoto příspěvku mají spadat všichni občané, kteří především z hlediska svého věku nebo na základě jiných okolností již nejsou výdělečně činní anebo jen omezeně a kteří ještě přispívají anebo kteří v minulosti přispívali do státního rozpočtu formou placení pojistného na sociální zabezpečení. Dalším kritériem zároveň bylo, že příjemci splnili zákonné podmínky pro vyplácení důchodu z důchodového pojištění. Z toho vyplývá, že mezi příjemce příspěvku, který představoval jednorázové plnění, a nikoliv opakující se plnění mající charakter dávky důchodového zabezpečení, nebyli zahrnuti ti občané, kteří sice představují nízkopříjmovou skupinu obyvatel, ale nesplňovali podmínky pro výplatu důchodu, anebo ti občané, respektive obyvatelé České republiky, kteří sice hmotně zabezpečováni důchodovými dávkami byli, leč z cizího důchodového systému, do kterého přispívali, nikoliv však z českého důchodového systému, jehož nebyli účastníky po takovou dobu, aby splnili podmínky pro poskytování důchodu.

8. Poslanecká sněmovna dodala, že zákonodárce pověřil výplatou příspěvku orgány sociálního zabezpečení, a to především z toho důvodu, že tyto orgány mají ve své evidenci příjemce (poživitele) důchodů, a nebylo tak třeba nákladně budovat novou a jednorázovou evidenci příjemců příspěvku pouze pro jednorázovou výplatu tohoto příspěvku, a s ohledem na hospodárnost. Ze skutečnosti, že zákonodárce pověřil výplatou příspěvku orgány sociálního zabezpečení, nelze dovozovat, že tento příspěvek byl součástí dávek sociálního zabezpečení. Je tedy nesprávné dovolávat se mezistátní Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (vyhlášené pod č. 228/1993 Sb.), neboť tato smlouva se na uvedený příspěvek nevztahuje.

9. Poslanecká sněmovna se proto domnívá, že názor navrhovatele – Nejvyššího správního soudu – na jednorázový kompenzační příspěvek důchodci jako státní sociální dávku ve smyslu Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení a Správního ujednání o provádění smlouvy a jeho poukaz na porušení Nařízení č. 1408/1971 EHS a čl. 1 a 30 Listiny základních práv a svobod nejsou správné; jeho návrh je tedy neopodstatněný.

10. Poslanecká sněmovna konečně uvedla, že hlasovala o zákonu č. 237/2004 Sb. na své 27. schůzi dne 27. února 2004. Zákon byl schválen, neboť pro něj z přítomných 163 poslanců a poslankyň hlasovalo 83 a 66 bylo proti. O zákonu vráceném zpět prezidentem republiky hlasovala Poslanecká sněmovna dne 22. dubna 2004 na své 30. schůzi. Z přítomných 184 poslanců bylo pro zákon 131 a 51 bylo proti. Za tohoto stavu věci nelze podle Poslanecké sněmovny než vyjádřit stanovisko, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a našim právním řádem. Je na Ústavním soudu, aby ústavnost napadeného ustanovení posoudil.

B.

11. Senát Parlamentu České republiky ve svém vyjádření uvedl, že návrh zákona, jehož část je navržena ke zrušení, předložila vláda Poslanecké sněmovně 5. listopadu 2003 a po jeho schválení v Poslanecké sněmovně byl doručen Senátu dne 12. března 2004. V Senátu byl návrh zákona jako senátní tisk č. 305 projednán ve dvou výborech, a to ve výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu a ve výboru pro evropskou integraci. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výbor garanční ve svém usnesení doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které výbor přijal (pozměňovací návrhy se netýkaly části dvacáté deváté, k níž směřuje návrh Nejvyššího správního soudu). Výbor pro evropskou integraci pak doporučil Senátu přijmout usnesení návrhem zákona se nezabývat, bude-li Senátem schválen návrh zákona o dani z přidané hodnoty. Senát předložený návrh zákona projednal na své 14. schůzi dne 1. dubna 2004 a po vystoupení zástupce předkladatele a zpravodajů obou výborů přijal usnesení návrhem zákona se nezabývat. Toto usnesení, pro které ze 73 přítomných senátorů hlasovalo 39 a proti bylo 23 senátorů, bylo přijato poté, co Senát při projednávání předchozího bodu schválil návrh zákona o dani z přidané hodnoty.

12. Senát dále prohlásil, že v návrhu zákona předloženého vládou do Poslanecké sněmovny nebyla obsažena úprava týkající se jednorázového příspěvku důchodci, vůči níž směřuje návrh Nejvyššího správního soudu. Tato úprava byla do návrhu zákona doplněna formou pozměňovacího návrhu až při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně, spolu s některými dalšími úpravami směřujícími k řešení určitých sociálních kompenzací v souvislosti se změnami ve výši daně z přidané hodnoty. Z toho důvodu nebyla k těmto změnám předložena důvodová zpráva, která by blíže navrhovanou úpravu objasňovala. V obecné poloze byla navrhovaná úprava zmíněna pouze v rozpravě při projednávání návrhu zákona o dani z přidané hodnoty (tedy jiného tisku, než do kterého měla být doplněna), a z obsahu několika vystoupení vyplynulo, že se jednalo o změnu, která byla iniciována výsledkem jednání stran tehdejší vládní koalice v Kolodějích dne 1. února 2004. Z dostupných údajů týkajících se tohoto jednání pak vyplývá, že se strany vládní koalice dohodly, že v rámci 2. fáze reformy veřejných financí společně prosadí na vládní i parlamentní úrovni určitá opatření, mezi kterými byla také dvě opatření týkající se předmětné záležitosti; jednalo se o opatření pod bodem 6 a 8 tohoto znění:

13. 6. Ke zmírnění dopadů harmonizačních a dalších změn DPH budou přijata následující opatření: a) od 1. května 2004 bude zvýšen rodičovský příspěvek o 1.000,- Kč měsíčně, b) k 1. červnu 2004 bude vyplacen jednorázový dětský příspěvek 2.000,- Kč na každé dítě rodinám, které splňují nárok na vyplácení příspěvků na děti, c) k 1. červnu 2004 bude vyplacen jednorázový mimořádný důchod ve výši 1.000,- Kč každému důchodci (včetně důchodů vdovských, sirotčích a invalidních). 8. Při valorizaci důchodů v roce 2005 budou zohledněny provedené daňové změny.

14. Senát dodal, že v tomto smyslu byla také úprava týkající se důchodců prezentována jako jednorázové kompenzační opatření pro zbývající část roku 2004 s tím, že v průběhu roku nelze důchody valorizovat a že pro další období budou důsledky změn v DPH řešeny pro důchodce v rámci valorizace důchodů. Podle Senátu je vcelku nepochybné, že pokud byly daňové změny pro období následující po roce 2004 řešeny v rámci valorizace důchodů (a to zajisté byly, jelikož zvyšování důchodů se provádí s ohledem na růst spotřebitelských cen, a zvýšení DPH jejich růst ovlivňuje), pak se tato následná kompenzace týkala jen poživatelů důchodů pobírajících důchod z českého důchodového pojištění, stejně jako tomu bylo v případě jednorázového příspěvku důchodci. Z hlediska výše uvedeného lze dovodit, že kompenzace pro důchodce byla od počátku pojímána nikoliv jako nějaká státní sociální dávka stojící mimo systém důchodového pojištění, ale jako peněžní plnění náležející v rámci poskytovaných dávek důchodového pojištění, které má povahu zvýšení důchodů (ať již formou jednorázově vyplacené dávky či zvýšení pravidelně poskytovaných dávek); v tomto smyslu by bylo účelné – podle názoru Senátu – posoudit opodstatněnost podaného návrhu. Lze totiž polemizovat s názorem, že v případech, kdy Česká republika určité ekonomické dopady daňových úprav hodlá kompenzovat některým skupinám občanů, například poživatelům důchodů, nemůže příslušnou kompenzaci vázat jen na případy, kdy jde o poživatele důchodu z českého důchodového pojištění. Je vcelku zřejmé, že takové kompenzace jsou přijímány s ohledem na to, jaká je výše důchodů poskytovaných podle právní úpravy platné v České republice, a právě tato skutečnost je zohledňována při rozhodování o příslušné kompenzaci a její výši. Pokud jde o poživatele důchodů žijící na území České republiky, pobírající důchody poskytované podle předpisů jiného státu, výše jejich důchodů je pochopitelně závislá na tom, jaká je právní úprava příslušného státu týkající se podmínek nároku na důchod a jeho výši. V mnoha případech poživatelé důchodů ze zahraničí mají důchody několikanásobně vyšší, než je průměrná výše důchodů v České republice, a v mnoha případech je naopak jejich důchod nižší. Z tohoto hlediska lze mít za to, že pokud je příslušná kompenzace přijímána s ohledem na to, jaká je výše důchodů poskytovaných podle právní úpravy platné v České republice, je takový přístup zákonodárce založený na objektivních a rozumných důvodech, a jde o úpravu vyhovující ústavnímu principu rovnosti.

15. Senát dále – k namítanému nesouladu předmětné úpravy s Nařízením č. 1408/1971 EHS – dovodil, že pokud je tato úprava chápána jako peněžní plnění poskytované v rámci dávek důchodového pojištění, které má povahu zvýšení poskytovaných důchodů (valorizace důchodů), lze v tom stěží spatřovat rozpor s uvedeným Nařízením; to totiž v čl. 11 stanoví, že „pravidla pro valorizaci stanovená právními předpisy členského státu se budou vztahovat na dávky náležející podle těchto předpisů a vezmou se přitom na zřetel ustanovení tohoto Nařízení“.

16. Senát pokračoval a k namítanému rozporu s čl. 17 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení a s čl. 11 Správního ujednání prohlásil, že jde o mezinárodní smlouvu, která se od vstupu České republiky do Evropské unie neuplatňuje, jak to vyplývá z čl. 6 Nařízení č. 1408/1971 EHS. Ve smyslu čl. 7 odst. 2 písm. c) Nařízení se z uvedené smlouvy uplatňuje pouze její čl. 20 (týkající se doby zabezpečení získané před rozdělením ČSFR), který je uveden v příloze III Nařízení jako ustanovení úmluvy o sociálním zabezpečení, které zůstává v platnosti bez ohledu na čl. 6 Nařízení. Z tohoto hlediska je pří argumentace navrhovatele o rozporu předmětné úpravy s uvedenou smlouvou poněkud zavádějící.

17. Senát uzavřel, že je na Ústavním soudu, aby ústavnost návrhem napadené části ustanovení bodu 2 čl. XXIX části dvacáté deváté zákona č. 237/2004 Sb. posoudil a aby v případě vyhovění podanému návrhu rozhodl, k jakému datu se napadená část ustanovení zákona zrušuje, jelikož by to vyžadovalo provést odpovídající změny i v dalších ustanoveních čl. XXIX zákona č. 237/2004 Sb.

C.

18. Ústavní soud si k návrhu vyžádal i stanoviska Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva financí (§ 49 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

19. Ministerstvo práce a sociálních věcí úvodem (rovněž) konstatovalo, že část dvacátá devátá (jednorázový příspěvek důchodci) byla do předmětného zákona doplněna až v Poslanecké sněmovně, a to na základě usnesení rozpočtového výboru (usnesení č. 339 z 25. schůze rozpočtového výboru ze dne 11. února 2004), a k této části zákona není tedy k dispozici důvodová zpráva. Podklad (tj. paragrafovaný text) pro toto usnesení připravovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí, a to včetně jednorázového příspěvku dítěti (část dvacátá osmá zákona č. 237/2004 Sb.).

20. K věci samé ministerstvo uvedlo, že Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 (dále též jen „nařízení“) vymezuje v čl. 1 písm. t) pojem „dávky“ a „důchody“. Příspěvek podle zákona č. 237/2004 Sb. má jednoznačně charakter dávky uvedené v tomto ustanovení, neboť představuje určitou formu valorizace důchodu (v daném případě jednorázově vyplacené), a proto je třeba s tímto příspěvkem zacházet podle zásad obsažených v tomto nařízení jako s důchodem (tj. např. že nutné příspěvek vyplatit i do ciziny). Je však věci každého státu stanovit, jak budou konstruovány jeho důchody a jaké valorizace (včetně forem valorizace) důchodů budou prováděny. Nařízení nikde nestanoví, že úpravy činěné u vlastních důchodů (včetně valorizace) musí být prováděny i u cizích důchodů, pokud poživatelé cizího důchodu bydlí na území státu (zde v České republice). V ustanovení čl. 3 nařízení je zakotvena zásada rovnosti v zacházení, která stanoví, že osoby sídlící na území členských států, na které se vztahují ustanovení nařízení, podléhají stejným povinnostem a užívají stejných výhod podle legislativy členského státu jako státní příslušníci dotyčného státu; v souladu s touto zásadou je proto úprava příspěvku v zákoně č. 237/2004 Sb., která není vázána na pobyt nebo na státní příslušnost, ale na jinou podmínku, tj. na výplatu důchodu z českého důchodového pojištění. Česká republika tedy neporušila právo EU (tj. uvedené nařízení), pokud příspěvek k cizím důchodům nepřiznala. Oprávněnost názoru, že s příspěvkem je třeba nakládat jako s důchodem a že příspěvek (jako forma valorizace) nenáleží k cizím důchodům, avšak je nutno jej poskytovat ke všem vlastním důchodům (tj. i k důchodům vypláceným do ciziny, žije-li důchodce v cizině), dokládá podle ministerstva i skutečnost, že Slovenská republika – sice po delší době a až po konzultaci s orgány EU – uznala svoji povinnost vyplatit podle práva EU obdobný slovenský příspěvek (podle národního zákona omezený pouze na poživatele slovenských důchodů s trvalým pobytem ve Slovenské republice) i ke slovenským důchodům vypláceným do ciziny (tj. i do České republiky). Rozpor s citovaným nařízením není tedy podle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí dán.

21. Ministerstvo – k čl. 17 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (dále též jen „smlouva“) – uvedlo, že smlouva se vztahuje na státní sociální dávky. Z čl. XXIX zákona č. 237/2004 Sb. však nevyplývá, že by příspěvek měl charakter státní sociální dávky, tj. dávky vyplácené ze samostatné soustavy, jak to předpokládá čl. 2 odst. 1 smlouvy. Naopak z nařízení (viz výše) plyne, že příspěvek má vzhledem ke svým podmínkám charakter důchodového plnění. Dodalo, že zákon č. 237/2004 Sb. nabyl účinnosti dnem vstupu smlouvy o přistoupení České republiky k EU v platnost (tj. dnem 1. května 2004); tímto

dnem byla smlouva nahrazena komunitárním právem (tj. též nařízením, jak to nařízení v čl. 6 výslovně uvádí, s výjimkami uvedenými v příloze III nařízení, eventuálně v příloze 5 Nařízení č. 574/72, přičemž čl. 17 do těchto příloh /výjimek/ zařazen nebyl). To znamená, že od vstupu České republiky do EU není smlouva (včetně čl. 17) aplikovatelná, neboť byla nahrazena nařízením, a nemohlo tedy v červnu 2004 dojít k rozporu se smlouvou.

22. Ministerstvo – k tvrzení o porušení principu rovnosti a o neexistenci objektivních a rozumných důvodů podmínky pobírání důchodů z českého důchodového pojištění – prohlásilo, že účelem zákona č. 237/2004 Sb. bylo mj. jednorázově kompenzovat nárůst životních nákladů v souvislosti se změnami ve výši daně z přidané hodnoty, resp. usnadnit (zmírnit) přechod na jednorázové zvýšení cen v důsledku nové sazby daně z přidané hodnoty, a to formou jednorázového poskytnutí stanovené peněžní částky, tj. příspěvku. Tento příspěvek přitom nebyl (zejména pro vysokou finanční a technickou náročnost) určen pro veškeré obyvatelstvo (jako kdysi v době svého zavedení státní vyrovnávací příspěvek), ale pouze pro určité skupiny osob, které již zpravidla nemají příjmy z vlastní výdělečné činnosti, jsou odkázány na sociální dávky, a vzestupem cen jsou tedy nejvíce dotčeny. Zákonodárce proto přiznal příspěvek k vyrovnání vzestupu cen nezaopatřeným dětem (čl. XXVIII zákona č. 237/2004 Sb., tj. za podmínky výplaty přídatku na dítě podle zákona o státní sociální podpoře, tedy dětem pobírajícím tuto dávku z českého systému, který je nastaven na určitou příjmovou situaci rodiny), a dále poživatelům důchodů z českého důchodového pojištění, tj. důchodů, které jsou navázány na minulou výdělečnou činnost v České republice a které jsou valorizovány podle vývoje příjmů a cen v České republice (poznámka: příspěvek, jak je výše uvedeno, není plošný a není vázán např. na věk nebo na jiné skutečnosti). Důchody jsou obecně výsledkem minulé ekonomické aktivity v daném státě a reagují dále na aktuální příjmovou a cenovou úroveň tohoto státu. Úroveň příjmů osob, které jsou poživateli důchodů z jiných států, by měl v první řadě garantovat stát, do jehož důchodového systému tyto osoby v minulosti přispívaly a z něhož nyní i čerpají. Valorizace důchodů (včetně zvyšování o pevné částky) je nastavena podle vývoje příjmů a cen ve státě, který důchod vyplácí, a nikdy (a to platí ve všech zemích) se nepřihlíží k vývoji příjmů a cen ve státě, kam se důchod vyplácí (tj. nedochází k diferencované valorizaci podle státu bydliště důchodce; důchody vyplácené do ciziny se tedy zvyšují i v případě, že v cizině k vzestupu příjmů nebo cen nedošlo); pokud by valorizace měla být prováděna i se zřetelem k tomuto vývoji ve státě bydliště poživatele důchodu vypláceného jiným státem, docházelo by k dvojí valorizaci, a byly by i technické obtíže, protože stát bydliště důchodce nevyplácí cizí důchod, a zejména k tomu není žádného právního nebo věcného důvodu.

23. Ministerstvo dodalo, že existence příspěvku a jeho výše byla koncipována s vědomím toho, jaké jsou průměrné příjmy osob, kterým je vyplácen český důchod; úroveň příjmů osob, které pobírají důchod z cizího státu, se zákonodárce nezabýval a ani zabývat nemohl (navíc důchody těchto osob jsou v některých případech i několikanásobně vyšší než jsou průměrné české důchody). Osoby, které nebyly nijak spjaty s českým systémem důchodového pojištění a neplatily daně ani pojistné na české sociální pojištění, by tedy neměly mít nárok na příspěvek jen proto, že je jim vyplácen důchod z cizozemského důchodového pojištění, který není nikterak spjat s odvodem daní nebo pojistného do státního rozpočtu České republiky. Důchody podléhají vždy právnímu režimu daného státu, a to včetně valorizací důchodů, tj. nezvyšují se nebo naopak se neomezují důchody vyplácené jiným státem. Uvedený účel příspěvku a to, že cizí důchod není nijak navázán ani na minulou ani na současnou úroveň příjmů a cen v České republice, jsou tudíž důvody existence uvedené podmínky pobírání důchodu z českého důchodového pojištění.

24. Ministerstvo pokračovalo a uvedlo, že celá konstrukce příspěvku v čl. XXIX zákona č. 237/2004 Sb. je tedy spojena s vyplácením důchodu z českého důchodového pojištění a vypuštěním předmětných slov by se stal čl. XXIX zákona č. 237/2004 Sb. v podstatě neaplikovatelný. Například podle čl. XXIX bodu 5 byl k výplatě příspěvku příslušný ten orgán sociálního zabezpečení, který je příslušný k výplatě důchodu v červnu 2004; pokud není vyplácen důchod z českého důchodového pojištění, chybělo by určení plátce příspěvku. Jestliže by odpadla podmínka výplaty důchodu z českého důchodového pojištění, stal by se navíc okruh oprávněných osob velmi neurčitý (není stanovena podmínka např. trvalého pobytu na území České republiky, která by ve vztahu ke státům EU a ke smluvním státům byla problematická), což by znamenalo právní nejistotu. Vzhledem k čl. XXIX bodu 8 (nárok na výplatu příspěvku zanikl dnem 30. června 2005) by vypuštěním předmětných slov ze zákona č. 237/2004 Sb. vznikla též nerovnost mezi osobami, které včas podaly žalobu (a kterým by vypuštění předmětných slov pomohlo) a řízení ještě neskončilo, a osobami, které žalobu nepodaly a kterým tedy nárok na příspěvek podle tohoto ustanovení uplynutím času zanikl.

25. Ministerstvo konečně poukázalo na názor navrhovatele, že v daném případě je třeba pozitivního zásahu zákonodárce k odstranění neodůvodněné nerovnosti mezi důchodci žijícími na území České republiky. K tomu lze uvést, že vzhledem k odstupu času již původní účel příspěvku zanikl (účelem příspěvku bylo pomoci vyrovnat se s růstem cen v důsledku změn u daně z přidané hodnoty v roce 2004). Provádět novelizaci zákona č. 237/2004 Sb. nejdříve s účinností v roce 2008 a měnit přitom zpětně okruh oprávněných osob a řešit technické

otázky (např. určit plátce příspěvku v případě cizích důchodů a techniku výplaty ve vztahu k čl. XXIX bodu 6 zákona č. 237/2004 Sb.) i otázky nároku podle čl. XXIX bodu 8 zákona č. 237/2004 Sb. by již v současné době, s přihlédnutím k účelu a výši příspěvku (1 000 Kč), nemělo smyslu; navíc by bylo v této situaci třeba analogicky posoudit i podmínku uvedenou v čl. XXVIII bodu 2, aby nebyla založena nerovnost u příspěvku dítěti a příspěvku důchodci). Ministerstvo práce a sociálních věcí tuto novelizaci tudíž považuje za nereálnou a navrhuje, aby Ústavní soud návrh navrhovatele – Nejvyššího správního soudu – zamítl.

D.

26. Ministerstvo financí ve svém stručném vyjádření k návrhu uvedlo, že předmětné ustanovení sice může mít diskriminační charakter; domnívá se však, že je nutno přihlédnout ke skutečnosti, že je již v podstatě „konzumováno“ (podle čl. XXIX bodu 8 zkoumaného zákona zaniká nárok na výplatu příspěvku důchodci 30. 6. 2005) a případné zrušení slov „z českého důchodového pojištění“ by nic nevyřešilo. Ministerstvo však zdůraznilo, že každá změna, která by znamenala rozšíření nároku na důchodce pobírající důchod nejen ze slovenského, ale i z jiných důchodových systémů na území České republiky, by znamenala zvýšení výdajů ze státního rozpočtu, což je pro Ministerstvo financí s ohledem na potřebu stabilizace veřejných rozpočtů nepřijatelné. Ministerstvo financí proto s návrhem navrhovatele nesouhlasí.

III.

27. Ústavní soud nejdříve v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zkoumal, zda zákon, u kterého navrhovatel namítá protiústavnost části jeho ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Zjistil (mj. z vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, jakož i z příslušných sněmovních tisků, těsnopiseckých zpráv, usnesení a údajů o průběhu hlasování obou komor), že napadený zákon byl přijat a vydán Ústavou předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence, při dodržení kvor stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy. Zákon byl vyhlášen dne 23. 4. 2004 ve Sbírce zákonů v částce 78 pod číslem 237/2004 Sb.

28. Ústavní soud však na druhé straně zjistil, že napadená právní úprava byla do návrhu zákona doplněna formou pozměňovacího návrhu až při projednávání zákona č. 237/2004 Sb. v Poslanecké sněmovně. Se zřetelem na zásady vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 44, nález č. 30, str. 349 a násl., vyhlášen pod č. 37/2007 Sb.) usoudil, že lze tuto právní úpravu označit za tzv. „přílepek“ a tedy – zásadně – za porušení běžných principů legislativního procesu. Nicméně, Ústavní soud zde použil test přiměřenosti ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, zejména na princip oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a na zásadu nabytých práv. V této souvislosti též dovodil, že šlo o právní úpravu ad hoc, která je již konzumována. Proto ke zrušení napadené části zákona z uvedeného formálního důvodu nepřistoupil.

IV.

29. Ustanovení bodu 2 čl. XXIX části dvacáté deváté zákona č. 237/2004 Sb., kterým se v souvislosti s přijetím zákona o dani z přidané hodnoty mění některé zákony a přijímají některá další opatření a mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb., a zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, zní (návrhem napadená část podtržena): Nárok na příspěvek důchodci má fyzická osoba, která má nárok na výplatu důchodu (části důchodu) z českého důchodového pojištění (dále jen „důchod“) alespoň za část června 2004. Má-li poživatel důchodu v tomto měsíci nárok na výplatu více důchodů, náleží příspěvek důchodci jen jednou.

V.

30. Ústavní soud dospěl k názoru, že návrh není důvodný.

31. Úkolem Ústavního soudu bylo zejména posoudit, zda napadená právní úprava není způsobilá porušit zásadu rovnosti v právech, obecně vyjádřenou v článku 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech (konkretizovanou v článku 3 Listiny v odstavci prvním), a zda se ve svých důsledcích nejedná – v souvislosti s uvedenými články – o diskriminaci zasahující právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny.

32. Ústavní soud již v řadě svých rozhodnutí (srov. např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 8, nález č. 67, str. 163 a násl., vyhlášen pod č. 185/1997 Sb.) blíže vyložil obsah

ústavního principu rovnosti. Je namístě především zopakovat, že se ztotožnil s chápáním rovnosti, jak ji vyjádřil již Ústavní soud ČSFR ve svém nálezu z 8. 10. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (publikovaném pod č. 11 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR), podle kterého „je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat zcela libovolně ... Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty.“ Ústavní soud tím odmítl absolutní chápání principu rovnosti a pojal rovnost jako kategorii relativní, jež vyžaduje zejména odstranění neodůvodněných rozdílů a vyloučení libovůle. Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Rozlišování v přístupu k určitým právům tedy nesmí být projevem libovůle, neplyne z něj však kategorický závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo (srov. níže uvedený nálezn sp. zn. Pl. ÚS 15/02). Článek 1 Listiny základních práv a svobod nelze ostatně vykládat izolovaně od dalších obecných článků 2 až 4 Listiny, ale naopak je třeba je pojmout jako jediný celek. Z úpravy těchto obecných ustanovení je zřejmé, že ani základní chráněné hodnoty vyjmenované v článku 3 Listiny nekoncepoval ústavodárce jako absolutní. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 3, nálezn č. 29, str. 209 a násl., vyhlášen pod č. 168/1995 Sb.) Ústavní soud mj. konstatoval, že nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva.

33. Jak dále uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 29, nálezn č. 11, str. 79 a násl., vyhlášen pod č. 40/2003 Sb.), princip rovnosti je právně filozofickým postulátem, který je v rovině pozitivního práva garantován zákazem diskriminace. Rovnost není kategorií neměnnou, neboť prochází vývojem, který její obsah obzvláště v oblasti práv politických a sociálních výrazně poznamenává. Rovněž mezinárodní instrumenty o lidských právech a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek; jde zejména o situaci, že se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Zde lze doplnit – jak plyne z výše uvedeného nálezu –, že Evropský soud pro lidská práva ve své ustálené judikatuře obdobně konstatuje, že odlišnost v zacházení mezi osobami nacházejícími se v analogických nebo srovnatelných situacích je diskriminační, pokud nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění, tj. pokud nesleduje legitimní cíl nebo pokud nejsou použité prostředky sledovanému cíli přiměřené. Rovněž Výbor OSN pro lidská práva při aplikaci čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech opakovaně vyjádřil názor, že vyloučení libovůle spočívá v tom, že nelze uplatnit diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria (reasonable and objective criteria).

34. Zákodárce má však určitý prostor k úvaze, zda v oblasti sociálních práv zakotví zacházení preferenční. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na zmíněných objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti. V oblasti občanských a politických práv a svobod, již imanentně charakterizuje povinnost státu zdržet se zásahů do nich, existuje pro preferenční zacházení s některými subjekty obecně jen minimální prostor. Naproti tomu v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, v nichž je stát naopak k aktivním zásahům povinován – jelikož mají odstranit některé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti – zákodárce logicky disponuje mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní (srov. výše citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02).

35. Pod zorným úhlem shora vyjádřených základních principů a již dříve přijatých závěrů Ústavního soudu tedy Ústavní soud posuzoval, zda napadená právní úprava není neodůvodněným projevem státní libovůle, či zda jde o legitimní snahu o důvodný preferenční přístup, a nikoli o protiústavní rozlišování mezi dotčenými subjekty, jež není založeno na objektivních a rozumných důvodech a hlediscích. Vyloučení libovůle spočívá zejména v tom, že nelze uplatnit jakékoli privilegium či diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria. Z postulátu rovnosti sice nevyplývá – jak již bylo výše konstatováno – požadavek obecné rovnosti všech se všemi, plyne z něj však požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedny před druhými.

36. Meritum věci spočívá – jak je výše podrobně shrnuto – v právní úpravě, podle které (ve smyslu předmětné pasáže zákona č. 237/2004 Sb.) bylo účelem mj. jednorázově kompenzovat nárůst životních nákladů v souvislosti se změnami ve výši daně z přidané hodnoty, resp. usnadnit přechod na jednorázové zvýšení cen v důsledku nové sazby daně z přidané hodnoty, a to formou jednorázového poskytnutí stanovené peněžní částky, tj. příspěvku. Tento příspěvek přitom nebyl pojat jako plošný, určený pro všechny obyvatele České republiky, ale pouze pro určité skupiny osob, které již zpravidla nemají příjmy z vlastní výdělečné činnosti a mohou být

vzestupem cen nejvíce dotčeny. Zákodárce jej tedy přiznal poživatelům důchodů z českého důchodového pojištění.

37. Se zřetelem na shromážděné podklady k danému případu a na vyjádření příslušných dotčených orgánů státní moci (srov. shora) souhlasí i Ústavní soud s názorem, že předmětná jednorázová kompenzace pro důchodce byla od počátku pojmána nikoliv jako sociální dávka stojící mimo systém důchodového pojištění, ale jako – i když poněkud nestandardní – plnění v rámci poskytovaných dávek z českého důchodového pojištění (pozn.: příspěvek bylo proto třeba vyplatit i do ciziny), tedy s ohledem na to, jaká je výše důchodů poskytovaných podle právní úpravy platné v České republice; poživatelů cizích důchodů žijících na území České republiky se týkat nemohla. Tento přístup bylo možné považovat za jednorázovou quasi valorizaci důchodu. Logicky a z podstaty věci samé pak platí, jak připomnělo Ministerstvo práce a sociálních věcí, že jeho výše byla koncipována s vědomím toho, jaké jsou průměrné příjmy osob, kterým je vyplácen český důchod; úrovní příjmů osob, které pobírají důchod z cizího státu, mnohdy se svou výší značně lišící od důchodu českého, se zákonodárce nezabýval a ani zabývat nemohl.

38. V uvedeném postupu zákonodárce nelze podle přesvědčení Ústavního soudu shledat žádnou neodůvodněnou diskriminaci; je skutečně a nepochybně věcí každého státu stanovit, jaké valorizace důchodů reagující na aktuální příjmovou a cenovou úroveň konkrétního státu budou prováděny. Zvolený postup lze považovat za legitimní a provedený způsobem, jenž je jeho účelu přiměřený. Ad absurdum vzato, v případě vyhovění danému návrhu, tedy v podstatě v případě přiznání této jednorázové kompenzace i poživatelům slovenských (a jiných cizích) důchodů žijícím na území České republiky by se naopak mohly oprávněně cítit diskriminovány i jiné skupiny osob, a to nejen důchodců, pokud by nebylo přijato řešení plošné.

39. Se zřetelem k tomu neobstojí navrhovatelem namítaný údajný nesoulad napadené právní úpravy s čl. 17 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, neboť tato smlouva se týkala jen oblastí státních sociálních dávek, leč uvedený příspěvek měl, jak je vyloženo výše, charakter plnění důchodového. Je třeba rovněž souhlasit s názory Senátu Parlamentu České republiky a Ministerstva práce a sociálních věcí, jež ve svých vyjádřeních připomněly mj., že jde o mezinárodní smlouvu, která se od vstupu České republiky do Evropské unie neuplatňuje, jak to vyplývá z čl. 6 Nařízení č. 1408/1971 EHS. K námitkám navrhovatele ohledně nesouladu dané právní úpravy s tímto nařízením pak stačí zopakovat, že uvedené nařízení nikde nestanoví, že úpravy činěné u vlastních důchodů (včetně valorizace) musí být prováděny i u důchodů cizích, pokud poživatelé cizího důchodu bydlí na území daného konkrétního státu. Je v souladu se zásadou rovnosti zacházení uvedenou v tomto nařízení, jestliže úprava příspěvku v zákoně č. 237/2004 Sb. není vázána na pobyt nebo na státní příslušnost, ale na podmínku jinou, tj. na výplatu důchodu z českého důchodového pojištění. Ostatně, nelze přehlédnout, že právo Evropské unie referenčním kritériem posuzování ústavnosti zákonů a ostatních právních předpisů pro Ústavní soud není.

40. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že sama výše předmětné částky, tedy 1 000 Kč (cca 40 Euro), navíc jednorázově vyplácená, může stěžít založit, pokud jde o jednotlivce, natolik neodůvodněnou nerovnost, že by mohla zasáhnout ústavní rovnu, byť ve vztahu ke státnímu rozpočtu o zanedbatelnou částku nejde. Za veřejný zájem lze pak nepochybně považovat i účelné hospodaření s finančními prostředky určenými k vyplácení důchodů ve výši stanovené právními předpisy.

41. Proto Ústavní soud návrh zamítl.

42. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto se souhlasem účastníků od něho upustil.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.